

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Sebastian Skuza, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Piotr Patkowski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Anna Napiórkowska, Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów tel. 694 40 00 e-mail: anna.napiorkowska@mf.gov.pl</p> <p>Karol Czarnecki, Dyrektor Departamentu Długu Publicznego w Ministerstwie Finansów tel. 694 50 00 e-mail: karol.czarnecki@mf.gov.pl</p> <p>Joanna Stachura, Dyrektor Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości w Ministerstwie Finansów tel. 694 42 42 e-mail: joanna.stachura@mf.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 29.04.2022 r.</p> <p>Źródło: inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac: UD327</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Przeprowadzona analiza przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) pozwoliła na wskazanie regulacji, które wymagają uproszczenia. Proponowane w projekcie rozwiązania zapewnią bardziej elastyczne i efektywne zarządzanie wydatkami budżetu państwa oraz długiem Skarbu Państwa. Usprawnią istniejące instrumenty zarządzania budżetowego i zarządzania długiem Skarbu Państwa, a także usuną wątpliwości i niejasności natury prawnej, występujące w przepisach systemowych, których nie można wyeliminować w drodze interpretacji przepisów prawa.

Zaproponowane zmiany stanowią także odpowiedź na sygnalizowane problemy związane z planowaniem działalności w ramach kontroli zarządczej. Doprecyzowane zostaną bowiem zasady postępowania, w przypadku zmian w strukturze działowej administracji rządowej. Zmiana uelastycznia również system i rozszerza możliwości dotyczące sposobu organizacji audytu wewnętrznego w dziale przez wprowadzenie fakultatywnych rozwiązań centralizujących funkcję audytu wewnętrznego. Wnioski z analiz wskazują bowiem na istnienie potrzeby zapewnienia kompleksowej i jednolitej oceny procesów, które przebiegają przekrojowo w działach administracji rządowej. Obecne rozwiązania w ograniczonym stopniu dają możliwość realizacji skoordynowanych zadań w obszarach istotnych dla ministra kierującego działem. Wzmocnieniu synergii działań służyć będzie również wprowadzenie audytów skoordynowanych jako narzędzia oceny realizacji celów i zadań jednostek sektora finansów publicznych.

Zakłada się – zgodnie z proponowanym kierunkiem zmian – że cele operacyjne na potrzeby planowania działalności w ramach kontroli zarządczej będą wyznaczane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej w oparciu o zakres spraw określony w przepisach ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, przy czym nie zakłada się powiązania planów działalności z katalogiem układu zadaniowego, jednakże uszczegółowione informacje operacyjne znajdujące się dotąd na poziomie podzadań i działań będą mogły być stosowane przez dysponentów fakultatywnie.

Zmiany przewidują również rozszerzenie dostępu do uzyskiwania kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego w sektorze publicznym poprzez wprowadzenie egzaminu państwowego. Pomimo obecnie określonych w przepisach możliwości zdobywania kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego, jednostki sektora finansów publicznych sygnalizują trudności z pozyskaniem osób posiadających wymagane kwalifikacje. Problemy z dostępnością usług świadczonych przez audytorów wewnętrznych i usługodawców potwierdzają również wyniki kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego.

Modyfikacji ulegną zasady dokumentowania czynności audytowych, jak również doprecyzowane zostaną zasady udostępniania informacji o wynikach prac audytu wewnętrznego, z uwzględnieniem wskazówek wynikających z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13).

Ponadto nastąpi zmiana wysokości kwoty, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego, tzw. kwoty progowej do 51 000 tys. zł (obecnie 40 000 tys. zł) oraz kwoty odnoszącej się do możliwości prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawców do 127 000 tys. zł (obecnie 100 000 tys. zł), co uwzględnia inflację i jest postulowane przez jednostki sektora finansów publicznych.

Rozszerzeniu ulegnie także katalog jednostek, które będą zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego po przekroczeniu tzw. kwoty progowej o państwowe osoby prawne.

Niniejszy projekt wprowadza ponadto do polskiego systemu prawnego przeglądy wydatków, tj. instrument służący priorytetyzacji wydatków publicznych w oparciu o analizę i ocenę skuteczności realizowanych interwencji i polityk lub efektywności wydatków ponoszonych na nie.

Zgodnie z zaleceniami OECD, czy innych organizacji międzynarodowych (np. Międzynarodowego Funduszu Walutowego), w procesie podejmowania decyzji w kolejnych latach budżetowych powinny być wykorzystywane m.in. informacje będące wynikiem analizy efektywności wydatkowania środków publicznych. Również Komisja Europejska zauważa, że wprowadzenie przeglądów wydatków do polskiego systemu budżetowego niesie ze sobą potencjał poprawy zarządzania finansami publicznymi. W dokumencie Sprawozdanie krajowe – Polska 2020 z dnia 26.02.2020 r.¹ Komisja Europejska stwierdziła m.in. iż fakt, że przeglądy wydatków nie wpływają bezpośrednio na proces budżetowy w Polsce utrudnia efektywne i skuteczne zarządzanie środkami finansowymi oraz sprawia, że zaciera się odpowiedzialność poszczególnych jednostek za środki budżetowe.

Dotychczas przeglądy wydatków były realizowane w Polsce w oparciu o zarządzenie nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania komitetu sterującego do spraw przeglądu wydatków publicznych (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. z 2021 r. poz. 43). Dotychczasowe doświadczenia wskazały jednak na istotne słabości takiego rozwiązania, do których można zaliczyć przede wszystkim:

- 1) brak wiedzy wśród podmiotów administracji publicznej na temat przeglądów wydatków jako narzędzia zarządzania finansami publicznymi;
- 2) brak możliwości sprawnego prowadzenia przez Ministra Finansów (zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przez Ministra Finansów rozumie się odpowiednio ministra właściwego do spraw budżetu, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych) przeglądu wydatków, czego efektem było np. znaczne wydłużanie procesu przeglądu wydatków i w konsekwencji dezaktualizacja wyników, co przekładało się na ograniczony wpływ przeglądów wydatków na decyzje w procesie budżetowym oraz skuteczność samych przeglądów;
- 3) dowolność podmiotów uczestniczących w przeglądzie wydatków we wdrażaniu rekomendacji uzgodnionych wspólnie z Ministrem Finansów i innymi uczestnikami (np. Kancelarią Prezesa Rady Ministrów);
- 4) fakultatywność udziału (w przeglądach wydatków) dysponentów części budżetowych i innych jednostek sektora finansów publicznych;
- 5) utrudniony dostęp Ministra Finansów i innych uczestników przeglądów wydatków do niektórych informacji, w szczególności dotyczących celów na które ponoszone są wydatki oraz uzyskiwanych efektów lub niska jakość dostępnych informacji.

Wprowadzone zmiany wychodzą naprzeciw powyższym słabościom dotychczasowej organizacji przeglądów wydatków. Będą również stanowiły odpowiedź na trudności w sprawowaniu ogólnej kontroli efektywności

¹ Źródło: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-poland_pl.pdf (data dostępu: 19.11.2020 r.).

i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, o której mowa w art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W dokumencie pn. *Założenia reformy systemu budżetowego*², przyjętym przez Radę Ministrów w 2016 r., zostały wskazane główne przyczyny tych trudności, w istniejących uwarunkowaniach. Można do nich zaliczyć w szczególności równorzędną pozycję ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz brak jasno określonych zasad lub sposobu realizacji tejsze kontroli. Wnioski płynące z doświadczeń międzynarodowych wskazują na konieczność całościowego podejścia do oceny efektywności wydatkowania środków publicznych, na którą oddziaływać można przede wszystkim w perspektywie wieloletniej, gdyż perspektywa roczna jest w większości przypadków zbyt krótka, aby możliwe było prowadzenie niezbędnych dostosowań prowadzonych polityk publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, kilkakrotnie wnioskowała o „doprowadzenie do zgodności pomiędzy prowadzonymi w Ministerstwie Finansów działaniami z przepisami art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych odnośnie sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym”³. Modyfikacja przepisów ustawy polegająca na jednoczesnym wykreśleniu niemożliwego do wykonania uprawnienia i instytucjonalizacji przeglądów wydatków, umożliwi Ministrowi Finansów faktyczne badanie skuteczności realizowanych działań i efektywności wydatków ponoszonych na takie zadania, w przypadku, gdy budżet w układzie zadaniowym opracowywany w dotychczasowym kształcie nie dostarcza odpowiednich informacji, a tym samym uniemożliwia sprawowanie kontroli efektywności i skuteczności jego realizacji.

Proponowane rozwiązanie polegające na włączeniu do systemu finansów publicznych przeglądów wydatków wprowadza obowiązek udzielania wyjaśnień i przesyłania dodatkowych danych do Ministra Finansów, w szczególności innych niż te o efektach wydatkowania środków publicznych, które to dane, co do zasady znajdują się w sprawozdaniach w układzie zadaniowym.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane zmiany polegają m. in. na:

- 1) wprowadzeniu modyfikacji w zakresie układu zadaniowego polegających na uproszczeniu systemu i zmniejszeniu obciążeń biurokratycznych przede wszystkim po stronie dysponentów;
- 2) uelastycznieniu regulacji dotyczących dokonywania zmian w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych, a co za tym idzie - zasad gospodarowania środkami publicznymi;
- 3) uelastycznieniu procesów związanych z wydatkowaniem środków budżetu państwa;
- 4) doprecyzowaniu przepisów dotyczących dokonywania wydatków ze środków rezerw celowych;
- 5) uchyleniu art. 183 ustawy o finansach publicznych skutkującego zniesieniem obowiązku sporządzania informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze, z uwagi na bieżące, comiesięczne prezentowanie danych o wykonaniu ustawy budżetowej;
- 6) wprowadzeniu modyfikacji w zakresie przepisów dotyczących państwowego długu publicznego, w szczególności zarządzania długiem Skarbu Państwa;
- 7) doprecyzowaniu przepisów dotyczących jednostek samorządu terytorialnego m.in. w zakresie procedury absolutoryjnej i procesu realizacji przedsięwzięć wieloletnich;
- 8) wprowadzenie rozwiązań systemowych usprawniających proces planowania i sprawozdawczości w ramach kontroli zarządczej;
- 9) wprowadzenie do systemu finansów publicznych przeglądów wydatków, przy jednoczesnym usunięciu ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym;
- 10) umożliwienie Ministrowi Finansów otrzymywania danych i informacji niezbędnych do prowadzenia przeglądów wydatków;
- 11) umożliwienie uzyskiwania krajowych kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego;
- 12) wprowadzenie rozwiązań usprawniających oraz wzmacniających prowadzenie audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, w tym m.in.:
 - a) zmiana wysokości kwoty, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego;

² https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/reforma-systemu-budzetowego/-/asset_publisher/48Yh/content/zalozenia-reformy-systemu-budzetowego?redirect=https%3A%2F%2Fmf-arch2.mf.gov.pl%2Fweb%2Fbip%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Freforma-systemu-budzetowego%3Fp_id%3D101_INSTANCE_48Yh%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1

³ NIK, Wystąpienie pokontrolne P/19/008 – Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego, s. 60.

- b) rozszerzenie katalogu jednostek sektora finansów publicznych zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego;
- c) zapewnienie ministrowi kierującemu działem (lub działami) administracji rządowej możliwości zlecenia audytu koordynowanego w jednostkach w dziale;
- d) określenie katalogu dokumentów audytu wewnętrznego, które stanowią informację publiczną udostępnianą na wniosek oraz czasowego ograniczenia dostępu do tych dokumentów;
- e) rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji o prowadzeniu audytu wewnętrznego (jednostki samorządu terytorialnego) oraz dostosowanie zakresu tych informacji.

Pozostałe zmiany będą miały w większości charakter doprecyzowujący, precyzujący lub uszczegóławiający w stosunku do obecnych przepisów ustawy. Nowelizacja ma również na celu zapewnić spójność oraz zgodność zmienianych przepisów z innymi regulacjami.

Projekt obejmuje również zmianę przepisów innych aktów prawnych:

- 1) ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego;
- 2) ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- 3) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji;
- 4) ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej;
- 5) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników;
- 6) ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej;
- 7) ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym;
- 8) ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego;
- 9) ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów;
- 10) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy;
- 11) ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 12) ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych;
- 13) ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych;
- 14) ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej;
- 15) ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe;
- 16) ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- 17) ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym;
- 18) ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy;
- 19) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków;
- 20) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej;
- 21) ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego;
- 22) ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej;
- 23) ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze;
- 24) ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego;
- 25) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce;
- 26) ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym;
- 27) ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o wspieraniu działalności naukowej z Funduszu Polskiej Nauki;
- 28) ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o wsparciu finansowym armatorów śródlądowych, Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym;
- 29) ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw;
- 30) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych;

- 31) ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19;
- 32) ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw;
- 33) ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze, ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw;
- 34) ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny;
- 35) ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Ze względu na materię projektowanych przepisów projekt ustawy będzie podlegał konsultacjom m.in. z Radą Dialogu Społecznego.

Oczekiwanym efektem proponowanych zmian jest efektywniejsze i bardziej elastyczne zarządzanie wydatkami budżetu państwa, udoskonalenie oraz usprawnienie istniejących procesów.

Ponadto wyeliminowane zostaną istniejące wątpliwości interpretacyjne w obowiązujących przepisach, co ułatwi ich stosowanie w przyszłości.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego:

Proponowane rozwiązania inspirowane są zasadami kontroli wewnętrznej opracowanymi przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli – *Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100*, standardami wydanymi przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya (COSO), *Kontrola Wewnętrzna – Zintegrowana Struktura Ramowa – COSO I* (ang. *COSO Internal Control – Integrated Framework*), Amerykańskiego Instytutu Biegłych Rewidentów, z maja 2013 r., które są podstawą dla wdrożonych i funkcjonujących systemów kontroli wewnętrznej (systemów zarządzania i kontroli) w Komisji Europejskiej, państwach członkowskich UE i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Wskazują, one bowiem proces planowania jako integralny element struktury kontroli zarządczej.

Rozwiązania dotyczące audytu wewnętrznego przyjęte w poszczególnych krajach Unii Europejskiej różnią się od siebie ze względu na to, że muszą odpowiadać różnym systemom zarządzania finansami publicznymi. Z analizy wynika również w zakresie uzyskiwania uprawnień audytora wewnętrznego nie ma jednego powszechnie obowiązującego rozwiązania, a przyjęte sposoby uzyskiwania uprawnień przyjmują różne formy, począwszy od certyfikacji wydanej w ramach Systemu Certyfikacji Audytu Wewnętrznego w Sektorze Publicznym (Dania), przeprowadzania egzaminu państwowego na „Audytora Wewnętrznego w Sektorze Publicznym” (Bułgaria), poprzez uznawanie certyfikatów międzynarodowych (np. Estonia), przyjęcie systemu szkoleń w zakresie audytu wewnętrznego (Irlandia), aż do braku procedury certyfikacji audytorów wewnętrznych w sektorze publicznym (Niemcy).

W zakresie przeglądów wydatków:

Przeglądy wydatków funkcjonują w wielu innych krajach OECD od końca lat 80-tych XIX w. Początkowo miały one na celu wyłącznie zmniejszenie wydatków publicznych. Wraz z poprawą sytuacji gospodarczej przybrały charakter narzędzia skupiającego się na skuteczności i efektywności (w rozumieniu uzyskiwania lepszych rezultatów przy tych samych nakładach – bez konieczności ograniczania wydatków).

Przykładowo, w Holandii prowadzenie przeglądów wydatków publicznych reguluje rozporządzenie Ministra Finansów (*Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek) De Minister van Financiën.*). We Francji przeglądy dokonuje organ powołany przez prezydenta (*Décret n° 2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique*). Przeglądy wydatków Niemczech (*niem. Haushaltsanalyse, Spending review*) nie mają z kolei bezpośredniego odzwierciedlenia w przepisach ustawowych. Niemiecki system prawny oparty jest jednak na kulturze ewaluacji, a poszczególne akty prawne (nawet najwyższego rzędu) odnoszą się do kwestii gospodarności, efektywności i dokonywania wydatków w sposób oszczędny.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
-------	----------	---------------	---------------

Jednostki sektora finansów publicznych posiadające depozyty w BGK	411	BGK	Możliwość zmniejszenia środków otrzymywanych przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu depozytów w porównaniu ze stanem na dzień złożenia depozytu w przypadku wystąpienia na rynku finansowym ujemnych stóp procentowych i wprowadzenia takich ujemnych stóp przez MF w zakresie tych depozytów.
Jednostki sektora finansów publicznych	Wszystkie jednostki sektora finansów publicznych	Dane własne Ministerstwa Finansów	Zmniejszenie obciążenia sprawozdawczego jednostek sektora finansów publicznych. Zmiany terminów dotyczących realizacji procesów budżetowych. Zwiększenie uprawnień dysponentów (dot. możliwości przenoszenia wydatków w budżetach wojewodów – w trakcie wykonywania budżetu w ramach planu wydatków).
Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego (w tym jednostki samorządu terytorialnego)	ok. 2,5 tys. jednostek sektora publicznego	Dane własne Ministerstwa Finansów	Zwiększenie dostępności zasobów osobowych dla sektora finansów publicznych w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego (zwiększenie liczby wykwalifikowanych osób, które będą mogły prowadzić audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych). Konieczność zmian w strukturze organizacyjnej, w przypadku gdy stanowisko audytora wewnętrznego nie zostało wyodrębnione w strukturze organizacyjnej, lub funkcjonuje ono w ramach innych komórek organizacyjnych np. kontroli.

Jednostki sektora finansów publicznych dotychczas zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego	Około 440 jednostek sektora finansów publicznych dotychczas zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego	Dane własne Ministerstwa Finansów	Zniesienie obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego, w związku z podwyższeniem tzw. kwoty progowej.
Urzędy zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego, w których utworzono stanowisko dyrektora generalnego	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, urzędy obsługujące ministrów, urzędy przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędy centralnych organów administracji rządowej oraz urzędy wojewódzkie	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	Modyfikacja zasad sprawowania nadzoru nad działalnością audytu wewnętrznego.
Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	PFRON i co najmniej 2 państwowe osoby prawne	Dane własne Ministerstwa Finansów	Objęcie obowiązkiem prowadzenia audytu wewnętrznego
Jednostki samorządu terytorialnego (JST)	16 województw 314 powiatów 66 miast na prawach powiatu, 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 652 gminy miejsko-wiejskie i 1523 gminy wiejskie).	Dane GUS https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/ Stan na 1 stycznia 2021 r.	Możliwość upoważnienia zarządu JST przez organ stanowiący do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym finansowanego z udziałem środków europejskich. Zwiększenie maksymalnej wysokości rezerwy, którą mogą tworzyć wojewodowie w ramach swoich budżetów z 1% do 2% planowanych wydatków z wyłączeniem dotacji planowanych dla jednostek samorządu terytorialnego.
Sądy	281	BGK	Pomniejszenie środków zwracanych przez sądy podmiotom składającym depozyty lub uprawnionym z depozytów o kwotę stanowiącą równowartość ujemnego oprocentowania. (w przypadku jego wprowadzenia)

Minister Finansów	1	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	W zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa – konieczność zmian umów oraz aktów wykonawczych
Bank Gospodarstwa Krajowego	1	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz umowy z BGK, o których mowa w tej ustawie.	W zakresie realizacji zadań związanych z depozytami oraz rachunkami depozytowymi Skarbu Państwa – konieczność dokonania przez BGK zmian w systemie informatycznym banku pozwalających na pobieranie ujemnego oprocentowania.
Najwyższa Izba Kontroli	1		Zniesienie obowiązku przekazywania do NIK „Informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze” – w związku z wprowadzeniem bieżącej sprawozdawczości z wykonania budżetu państwa
Sejmowa komisja właściwa do spraw budżetu	1		Zniesienie obowiązku przekazywania do Komisji „Informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze” w związku z wprowadzeniem bieżącej sprawozdawczości z wykonania budżetu państwa.
Rada Dialogu Społecznego	1		Zniesienie obowiązku przekazywania do RDS „Informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze” w związku z wprowadzeniem bieżącej sprawozdawczości z wykonania budżetu państwa.
Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych	Przeglądy wydatków – ponad 45 tys.	Dane własne Ministerstwa Finansów	Potencjalnie udostępnianie danych w zakresie w niezbędnym do realizacji przeglądu.
Dysponenci części budżetowych	ponad 150	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 września 1999 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów	Udział w procesie przeglądu wydatków publicznych, w tym udostępnianie danych i informacji. Wdrażanie wyników przeglądu wydatków.

JST	- 16, 48	- 16, 48	- 16, 48	- 16, 48	- 16, 48	- 16, 48	- 16, 48	- 16, 48	- 16, 48	- 16, 48	- 16, 48	-181,28
pozostałe jednostki (oddzielnie)	- 2,7 4	- 2,7 4	- 2,7 4	- 2,7 4	- 2,7 4	- 2,7 4	- 2,7 4	- 2,7 4	- 2,7 4	- 2,7 4	- 2,7 4	-30,14
Saldo ogółem	18, 93	16, 25	19, 25	19, 25	19, 25	19, 25	19, 25	19, 25	19, 25	19, 25	19, 25	208,43
budżet państwa	- 0,2 9	- 2,9 7	0,0 3	0,0 3	0,0 3	0,0 3	0,0 3	0,0 3	0,0 3	0,0 3	0,0 3	-2,99
JST	16, 48	16, 48	16, 48	16, 48	16, 48	16, 48	16, 48	16, 48	16, 48	16, 48	16, 48	181,28
pozostałe jednostki (oddzielnie)	2,7 4	2,7 4	2,7 4	2,7 4	2,7 4	2,7 4	2,7 4	2,7 4	2,7 4	2,7 4	2,7 4	30,14
Źródła finansowania	Projektowana regulacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na sektor finansów publicznych ze względu na kompensowanie się przepływów pomiędzy budżetem państwa a jednostkami sektora finansów publicznych.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Wydatki związane z przeprowadzaniem egzaminu i wydatki Komisji Egzaminacyjnej będą pokrywane z limitu wydatków części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, określonego corocznie w ustawie budżetowej (przekazywane Krajowej Szkole Skarbowości na realizację zadań wynikających z obsługi Komisji Egzaminacyjnej i przeprowadzania egzaminów państwowych), bez konieczności ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa.</p> <p>Założono, że obsługę Komisji Egzaminacyjnej i zabezpieczenie techniczno-organizacyjne egzaminów państwowych zapewni Krajowa Szkoła Skarbowości. Roczny łączny koszt realizacji tych zadań oszacowano na kwotę ok. 290 tys. zł w 2023 roku i 270 tys. zł w kolejnych latach. Do wyliczenia ww. kosztów przyjęto założenie, że od 2024 roku przeprowadzane będą corocznie 4 egzaminy państwowe dla łącznej grupy ok. 500 kandydatów, a koszty wynagrodzenia członków Komisji Egzaminacyjnej za poszczególne czynności nie będą przekraczały kwot określonych w projektowanej zmianie ustawy.</p> <p>Podwyższenie kwoty progowej, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego przyniesie oszczędności dla budżetów jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżetów jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Według danych z 2020 r. kwoty dochodów i przychodów lub kwoty wydatków i rozchodów ujętych w uchwale budżetowej 333 jednostek samorządu terytorialnego (JST) znajdowały się w przedziale pomiędzy 40 000 tys. a 51 000 tys. zł. Przyjęto coroczny wzrost o 3% jednostek, znajdujących się w ww. przedziale. Dlatego też, w związku z podwyższeniem kwoty, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego do 51 000 tys. zł (obecnie 40 000 tys. zł) założono, że liczba JST w początkowym okresie funkcjonowania ustawy spadnie o około 393 jednostek. Jako koszt prowadzenia audytu przyjęto dane wynikające z kontroli NIK, tj. średnioroczne koszty audytu w skontrolowanych urzędach zatrudniających audytora, z wyłączeniem urzędów marszałkowskich, w latach 2016-2018, które wynosiły 73,7 tys. zł. Dane zostały skorygowane o wskaźnik dynamiki realnej wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, co dało po zaokrągleniu koszty w wysokości ok. 84 tys. zł. Ponadto założono, że 50% JST utrzyma prowadzenie audytu wewnętrznego pomimo braku takiego obowiązku wynikającego z przepisów. Łączne oszczędności wynikające z podwyższenia kwoty progowej w odniesieniu do JST oszacowano na poziomie ok. 16 480 tys. zł w skali roku.</p> <p>Podwyższenie kwoty progowej wpłynie także na około 47 innych jednostek (podsektora rządowego). Na potrzeby analizy jako kwotę odpowiadającą kosztom prowadzenia audytu w tych jednostkach przyjęto wynikające z ustaleń NIK średnioroczne wydatki na działalność audytową w latach 2016–2018, z uwzględnieniem urzędów marszałkowskich,</p>											

które wyniosły po zaokrągleniu 112 tys. zł (Dane zostały skorygowane o wskaźnik dynamiki realnej wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, co dało po zaokrągleniu koszty w wysokości ok. 127,4 tys. zł.). Analogicznie jak w przypadku JST przyjęto, że 50% spośród jednostek dotychczas zobowiązanych zdecyduje się nadal prowadzić audyt wewnętrzny.

Różnica w kosztach pomiędzy JST a jednostkami podsektora rządowego uzasadniona jest wyższym wymiarem czasu pracy audytorów w tych jednostkach oraz wyższymi kosztami utrzymania prowadzenia audytu wewnętrznego. Oszczędności w skali roku wynikające z podwyższenia kwoty progowej w odniesieniu do 47 jednostek podsektora rządowego oszacowano na poziomie ok. 2990 tys. zł. Kwota oszczędności wykazana w wierszu *pozostałe jednostki (oddzielnie)* została skorygowana o wydatki związane z rozszerzeniem katalogu jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego po przekroczeniu kwoty progowej o państwowe osoby prawne. Przyjęto, że wprowadzenie zmian w tym zakresie oddziaływać będzie na ok. 2 jednostki. Koszty związane z prowadzeniem audytu w państwowych osobach prawnych oszacowano na kwotę 250 tys. zł. Tym samym łączne oszczędności na wydatkach w odniesieniu do pozostałych jednostek (państwowych osób prawnych i innych jednostek, które rozpoczną lub zakończą prowadzenie audytu wewnętrznego) szacowana jest w skali roku na kwotę ok. 2 740 tys. zł.

Wprowadzenie egzaminu państwowego zapewni dochody dla budżetu państwa (z tytułu opłaty egzaminacyjnej). Dla wyliczenia dochodów budżetu z tytułu opłaty egzaminacyjnej przyjęto, że opłata ta będzie wynosić 600 zł. Zgodnie z projektowaną regulacją opłata wynosić może do 15% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za poprzedni rok kalendarzowy (w 2021 r. kwota ta wynosiła ok. 5 662,53 zł).

Wprowadzenie przeglądów wydatków do przepisów rangi ustawowej nie spowoduje konieczności ponoszenia dodatkowych wydatków, innych niż obecnie przewidziane w ramach limitu dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych na poszczególne lata.

Zakłada się, że projektowane zmiany w zakresie kontroli zarządczej nie wpłyną na zwiększenie wydatków budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki będące konsekwencją wprowadzenia obowiązku prowadzenia audytu pokrywane będą w ramach budżetów poszczególnych jednostek w ramach posiadanych środków.

Wejście w życie ustawy będzie wymuszało zmianę systemu informatycznego BGK w zakresie możliwości pobierania odsetek w związku z wprowadzeniem ujemnego oprocentowania. Wydatek z tego tytułu będzie pokryty w ramach wynagrodzenia dla BGK z cz. 79 bp – obsługa długu Skarbu Państwa. Szacowana z powyższego tytułu kwota wynosi do 3 mln zł.

Oprocentowanie depozytów u Ministra Finansów jest uzależnione od stóp procentowych ustalanych na rynku międzybankowym (WIBID) i stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego (NBP). W przypadku wprowadzenia przez Radę Polityki Pieniężnej ujemnej stopy depozytowej NBP lub występowania ujemnych wartości stawek WIBID, w celu uniknięcia wątpliwości przewidziano wprowadzenie wprost możliwości stosowania ujemnego oprocentowania środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie przez Ministra Finansów. W obecnych uwarunkowaniach rynkowych nie występują oczekiwania na wystąpienie ujemnych stóp procentowych.

Podkreślić należy, że sama możliwość wprowadzenia ujemnego oprocentowania nie oznacza obligatoryjności wprowadzenia takiego rozwiązania w określonym stanie faktycznym.

Dodatkowo należy wskazać, że wprowadzony przez ustawę obowiązek przekazywania wolnych środków jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych w depozyt u Ministra Finansów przyczyni się do ograniczenia potrzeb pożyczkowych budżetu

państwa i w efekcie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednocześnie ograniczenie katalogu dostępnych instrumentów lokowania środków nie wpłynie na prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań publicznych przez te jednostki, nie ograniczy również swobody dysponentów funduszy w zakresie zarządzania ich płynnością, w tym określania terminów i kwot zawiązywanych lokat. Rozwiązanie takie funkcjonuje z powodzeniem od 2011 r. w przypadku jednostek sektora finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Nie przewiduje się wpływu w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Nie przewiduje się wpływu w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Nie przewiduje się wpływu w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.						
Niemierzalne	zwiększenie liczby osób posiadających kwalifikacje do prowadzenia audytu wewnętrznego na rynku	Wprowadzenie egzaminu państwowego powinno przyczynić się do zwiększenia liczby audytorów wewnętrznych i usługodawców świadczących usługi w jednostkach sektora finansów publicznych, tym samym zwiększy się dostępność wykwalifikowanych kadr dla przedsiębiorców, którzy będą prowadzić działalność gospodarczą w tym obszarze.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wejście w życie ustawy w pozostałym zakresie nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.							

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegółowo w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input checked="" type="checkbox"/> inne: zmiany o charakterze dostosowawczym
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

Przewiduje się zmiany związane ze zwiększeniem liczby dokumentów. Ustawa rozszerza m.in. katalog podmiotów zobowiązanych do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacji o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego w roku poprzednim. Do przekazywania informacji zobowiązane zostaną jednostki samorządu terytorialnego, które prowadzą audyt wewnętrzny. Jednocześnie liczba pozostałych dokumentów i procedur zmniejszy się, np. w związku ze zniesieniem obowiązku opracowywania i przekazywania „Informacji o wykonaniu budżetu państwa” ze względu na fakt, że bieżąca sprawozdawczość z wykonania budżetu państwa jest realizowana w inny sposób. Określone w przepisach

wykonawczych wzory informacji o powstaniu obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego, rozpoczęciu prowadzenia audytu wewnętrznego i zakończeniu prowadzenia audytu wewnętrznego oraz na potrzeby kontroli zarządczej zostaną przystosowane do elektronicznej.

9. Wpływ na rynek pracy

Ułatwienie uzyskania kwalifikacji dla osób zainteresowanych zatrudnieniem na stanowisku audytora wewnętrznego lub prowadzeniem audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych w charakterze usługodawcy.

Ustawa w zakresie przeglądów wydatków nie powoduje bezpośredniego wpływu na rynek pracy.

W pozostałym zakresie zmiany regulacji nie powinny wpływać na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne

sytuacja i rozwój regionalny

sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe

demografia

mienie państwowe

inne: życie społeczne

informatyzacja

zdrowie

Omówienie wpływu

Projekt będzie miał pośredni, niemniej jednak trudny do wskazania w ujęciu pieniężnym, wpływ na życie społeczne.

Podstawowym celem proponowanych zmian jest poprawa zarządzania sektorem finansów publicznych. Pochodną proponowanych zmian będzie zwiększenie zapotrzebowania w jednostkach sektora finansów publicznych na ekspertów posiadających odpowiednie kompetencje, w tym także audytorów wewnętrznych.

Powyższe zmiany w dłuższej perspektywie zwiększą efektywność gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, a to z kolei pozwoli na zwiększenie i lepsze wydatkowanie środków przeznaczonych również na cele społeczne.

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na pozostałe obszary.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planowany termin wejścia w życie ustawy to 1 stycznia 2023 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów wprowadzonych zmian będzie miała przede wszystkim charakter bieżący, jednak przewiduje się przeprowadzenie ewaluacji wprowadzonych rozwiązań po okresie 3-5 lat od momentu rozpoczęcia ich stosowania.

Planuje się, że ewaluacja efektów projektu oparta będzie na następujących miernikach:

- 1) liczba osób (narastająco), która złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin państwowy: >250 (2024), >600 (2026);
- 2) zmniejszenie się odsetka jednostek, które nie prowadzą audytu wewnętrznego pomimo istnienia takiego obowiązku, w ogólnej liczbie jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego obowiązku (wartość docelowa w 2026 r. 5% ogółu jednostek).

Miernikiem w zakresie przeglądów wydatków będzie liczba przeprowadzonych przeglądów. Informacje o przeprowadzonych przeglądach będą zamieszczane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

W pozostałym zakresie z uwagi na zakres przedmiotowy regulacji projektowanej ustawy jego ewaluacja nie znajduje uzasadnienia.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak